



УДК 657

Міклуха О. Л., к.е.н., доцент (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ПРОГРАМ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ТА ЇХ ІНДИКАТОРИ

Досліджені можливості та проблеми фінансування стратегічних програм економічного і соціального розвитку регіонів. Дана оцінка особливостей розробки і моніторингу Стратегії на прикладі Рівненської області. Визначені підходи до формування економічних індикаторів як важливої складової програми. Наведені пропозиції щодо вдосконалення програм економічного і соціального розвитку регіонів.

Ключові слова: джерела фінансування, індикатори, моніторинг, програма економічного і соціального розвитку регіону, стратегія.

Постановка проблеми. Подолання неефективної системи державного управління регіональним розвитком та непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів можливе завдяки зростанню ролі обласних центрів при формуванні державної регіональної політики.

Плани і програми соціально-економічного розвитку до 2020 року розроблені для кожного обласного центру, за винятком окупованих територій. Такий підхід відповідає глобальним світовим тенденціям. Проблемним є питання фінансового забезпечення виконання програм.

Відповідно до Плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [1], джерелами фінансування виконання положень заявлених у відповідних регіональних стратегіях мають стати залучені кошти – секторальної бюджетної підтримки ЄС, державного фонду регіонального розвитку, тощо. Залишаються поза увагою кошти доходів місцевих бюджетів – їх використання відбувається в межах підтримки функціональної діяльності бюджетних установ, а розподіл відбувається централізовано.

Проте, аналітичний огляд Проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» [2], свідчить, що регіональні стратегічні програми розвитку практично не фінансуються. Однією з причин є недостатньо якісні програми розвитку областей і міст.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-методологічні та прикладні аспекти планування розвитку регіонів досліджували українські науковці А.М. Гуменюк, Т. Заяць, С. Дорогунцов, О. Ковтун, А. Мельник, С. Мочерний, Ю. Пітюренко та ін.

Метою дослідження є ідентифікація можливостей та проблем фінансування стратегічних програм економічного і соціального розвитку регіонів, підходів до формування економічних індикаторів як важливої складової програми, що дозволить вдосконалити стратегічні програми економічного і соціального розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [1], фінансування виконання напрямків, заявлених у відповідних регіональних стратегіях, відбувається за рахунок таких джерел:

за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

за рахунок коштів секторальної бюджетної підтримки ЄС;

через механізм державно-приватного партнерства (концесія, оренда державного майна, лізинг, угода про розподіл продукції, договір управління державним майном та договір про спільну діяльність, залучення коштів міжнародних грантів).

В загальному фонді державного бюджету на 2016 рік для ДФРР передбачено кошти в обсязі 3 млрд грн для фінансування проектів за всіма напрямками, включаючи проекти співробітництва територіальних громад. В основному ці кошти були розподілені на основі конкурсного відбору проектів. Щоб оцінити достатність цих коштів, візьмо для прикладу бюджет міста Рівне на 2016 рік, який в частині видатків був затверджений в сумі 1 531 841,04 тис. грн. Отже, за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку можна фінансувати всього три обласних центри. Механізм державно-приватного партнерства недостатньо опрацьований, статистичні дані поки що відсутні. Таким чином, основним джерелом фінансування програм соціально-економічного розвитку до 2020 року є кошти секторальної бюджетної підтримки ЄС. За останні 5 років отримано 218 млн євро секторальної бюджетної підтримки ЄС на фінансування реформ у стратегічно важливих сферах. З них використано лише половину. Серед чинників, які унеможливили отримання коштів безпосередніми виконавцями, аналітиками Рахункової палати названі: брак даних для вимірювання показників діяльності, недостатньо активні секторальні стратегії [3].

Секторальні Угоди більш вузькі і зосереджені на підтримці впровадження певної державної галузевої політики чи її реформування, покращенні державного управління та надання послуг грома-



дням та економічним суб'єктам [4].

Секторальна бюджетна підтримка ЄС в Україні охоплює різноманітні сектори. Найвищу питому вагу в загальній сумі виплат мали такі сектори, як освіта, транспорт, водопостачання, охорона здоров'я.

Порядком щодо програм не врегульовано питання планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС, здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед Урядом про отриманий ефект від завершених програм. Також він не містить чітко визначених індикаторів виконання програм [3].

Розглянемо можливості і недоліки реалізації стратегії регіонального розвитку на прикладі Рівненської області.

У Рівненській області в рамках реалізації стратегії регіонального розвитку подано 77 проектів на суму 124 457, 391 тис. грн. В основному вони стосуються будівництва і ремонту шкіл і дитячих садочків, лікарень, ремонту і будівництва систем водо і тепlopостачання. Тобто, до зростання економічних показників в області таке фінансування не призведе. По-суті, ці кошти стосуються утримання на належному рівні або незначне покращання соціальної складової регіону [5].

Лише один проект є новаторським, таким що створює новий продукт і нові робочі місця. Це виробництво біогумусу для розвитку органічного виробництва в Рівненській області (Бугаївська сільська рада Радивилівський район, Рівненська область).

Затверджує програми і стратегії розвитку обласна рада, а розробляє їх обласна державна адміністрація. Ці документи є основою для галузевих, цільових програм та щорічних програм соціально-економічного розвитку області, районів, міст обласного значення.

У Стратегії розвитку Рівненської області, так само як і усіх інших, обсяги та джерела фінансування не описані. Оскільки відсутні ці основні параметри, всі інші описи не маючи фінансового підґрунтя, носять теоретичний характер [6].

Основною новацією є те, що відбувається розмежування витрат на утримання законодавчої і виконавчої влади та видатків, спрямованих на розвиток регіонів. Готовність місцевої влади до таких змін сумнівна, а громадські інститути знаходяться в процесі становлення.

До основних заходів, необхідних для реалізації бюджетної підтримки у рамках Контракту для України, належить оцінка виконання звітів державних відомств, з боку громадянського суспільства. Розвиток спроможності громади здійснювати моніторинг діяльності органів виконавчої влади залежить від наявності чітко визначених і зрозумілих показників ефективності виконання програм регіональ-

ного і місцевого рівня.

На нашу думку, основними недоліками в розробці програм і стратегій розвитку є:

- недостатня поінформованість органів місцевого самоврядування, місцевих посадовців та членів територіальних громад про механізм залучення фінансової допомоги, організації процесу укладення і реалізації договорів, підготовки проектної документації;

- низька фінансова спроможність територіальних громад співфінансувати проекти співробітництва з місцевих бюджетів

- нерегульованість питання проведення громадських обговорень проектів, які, надають можливість членам громади висловити свої зауваження та пропозиції щодо змісту проекту договору. Це призводить до низки помилок у плануванні стратегії області, недостовірності даних щодо можливостей і проблем області. Прикладом є стратегічна програма Рівненської області [6], в якій проігноровані проблемні питання видобутку бурштину, використання водних і лісових ресурсів, розвиток великих підприємств (Азот, Льонокомбінат, Радіозавод тощо), практично критичний стан з очисними спорудами, які знаходяться у приватній власності і створюють додаткові екологічні та фінансові ризики. Таким чином, керуючись програмою, неможливо встановити справжні пріоритетні напрямки фінансування.

Визначені операційні завдання не містять конкретних суб'єктів господарювання, які могли б за інвестиційної підтримки розширити виробництво товарів і послуг, створити нові робочі місця. Практично названо тільки Рівненський оптовий ринок сільськогосподарської продукції «Шелен». Всі операційні завдання планується вирішувати за рахунок інвестицій, проте конкретні джерела інвестицій і їх можливі отримувачі, як і очікуваний ефект, не названі. Аналогічним чином сформовані і Стратегії інших областей. Отже, стратегічна програма потребує суттєвого доопрацювання.

Аналітики, що досліджували якість затверджених Стратегій усіх регіонів України, зауважують, що одним з недоліків переважної більшості Стратегій є «відсутність або недостатня пропрацьованість індикаторів успішності та плану моніторингу виконання» [7].

Є визнані вимоги при отриманні траншу бюджетної підтримки до результативних показників програми, які включають:

- обмеженість у часі – обирають такі реформи, які можливо реалізувати впродовж запланованого періоду, тому показники повинні стосуватись певного періоду;

- обмеженість у кількості показників. Зазвичай для виплати одного траншу бюджетної підтримки використовують максимум вісім показників;



- узгодженість показників і цілей;
- джерело даних повинно бути чітко позначене, а якість даних перевірена;
- за можливості варто уникати внесення зміни до показників, проте така необхідність може виникнути.

Тому, для збільшення джерел фінансування важливим питанням є розробка результативних показників для області – по кожній галузі має бути встановлений бажаний показник зайнятості, середня зарплата, перелік важливих, бюджетоутворюючих підприємств, підприємств, які суттєво впливають на зайнятість населення області.

Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики України містить рекомендації щодо показників для визначення результативності реалізації державної регіональної політики, серед яких – показники фінансової самодостатності: темп зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), відсотків до відповідного періоду попереднього року; доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у розрахунку на одну особу населення, тис. грн і т.д. Проте ці вимоги є не тільки направляючими, але й обмежуючими, наприклад: ніяк не означені показники, які дозволяють моніторити грошові потоки регіону – рух коштів місцевого та державного бюджету в даній області, районі, місті тощо. Таким чином, не видно ефекту від використання наявних ресурсів, немає даних щодо основних пріоритетів витрачання коштів.

Пропонуємо при формуванні програм розвитку регіонів використовувати індикатори, в яких структуровані вимоги до висвітлення якості, продукту, затрат, ефективності, та групувати їх за аспектами – соціальними, економічними, екологічними. Приклад індикаторів якості наведено в таблиці.

Наведений приклад включає індикатори стійкого розвитку, які поділяють на три основні групи: соціальні; економічні; екологічні [8]. Доречно також використати економічні індикатори запропоновані у Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів [9] (збільшення експорту, зменшення імпорту, економія енерговитрат, економія енергоресурсів, економія витрат води, економія витрат на експлуатацію), відносно яких сформувати конкретні показники окремих заходів, включених у Стратегію. Бажано використовувати у розробленні програм економічного і соціального розвитку регіонів загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм [10], які містять їх критерії і характеристики. Показники економічного ефекту доречні як на стадії планування, так і на стадії звітування: відношення вигід до витрат, еконо-

мічна чиста приведена вартість, економічні вигоди за кожним окремим проектом.

Таблиця

Матриця формування індикаторів якості за напрямками програми розвитку регіону

Індикатори	Аспекти програми розвитку регіону		
	соціальні	економічні	екологічні
якості	Створення нових робочих місць, сприяння самозайнятості населення, збільшення приросту населення та ін.	Збільшення експорту, зменшення імпорту, економія енерговитрат, економія енергоресурсів, економія витрат води, економія витрат на експлуатацію та ін.	Покращення стану водних ресурсів; земельних ресурсів; атмосфери; зменшення відходів та їх утилізація та ін.
Джерела коштів			
Кошти місцевого бюджету, кошти державного бюджету, гранти, кредити, кошти державного фонду регіонального розвитку, кошти секторальної бюджетної підтримки ЄС, кошти залучені через механізм державно-приватного партнерства			

Висновки. Таким чином, виділяються дві тенденції щодо розробки прогнозних документів розвитку для різних рівнів – від регіону до селища чи села. Одна з них передбачає підвищення ролі держави і максимальне втручання державних інститутів у формування і розподіл місцевих фінансів. Друга передбачає, навпаки, більшу самостійність регіонів і підвищення прав місцевої громади у формуванні і використанні місцевого бюджету. Конфлікт цих взаємовиключних тенденцій на сучасному етапі негативно позначається на швидкості вирішення кризових проблем країни в цілому. У нормативних документах це протиріччя проявляється як нечітке визначення економічних індикаторів стосовно забезпечення і виконання Стратегій розвитку регіонів. Не вказані джерела фінансування та їх обсяги, відповідальні виконавці.

Затвердження програми і стратегії розвитку суб'єктами місцевого самоврядування на сучасному етапі виправдане технологічно, проте розробка самої стратегії повинна бути покладена на інститути громадських рад, територіальних громад тощо, із залученням місцевих наукових і навчальних закладів.

Необхідно виділити пріоритетні напрями фінансування з місце-



вого та державного бюджетів для кожного регіону і намагатися розвивати саме перспективні галузі, які зможуть слугувати згодом базою для вирішення інших проблем.

Показники для моніторингу повинні містити фінансові складові – кошти, виділені для вирішення певної проблеми, та результативні показники – показники ефективності, якості, затрат, продукту.

1. План заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2015 № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
2. Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» Support to Ukraine's Regional Development Policy Funded by the European Union [Електронний ресурс].
3. Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні: Рахункова палата, рішення від 11 серпня 2015 року № 1-2 м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document>
4. Бюджетна підтримка ЄС в Україні [Електронний ресурс] / автори Наталія Старостенко, Олена Саєнко, Вікторія Колосова, Наталія Слинко; під загальною редакцією Наталії Старостенко. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>
5. Державний фонд регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrr.minregion.gov.ua/index>
6. Стратегія розвитку Рівненської області на період до 2020 року / Схвалено розпорядженням голови облдержадміністрації від 28 листопада 2014 року № 612. Затверджено рішенням обласної ради від 18 грудня 2014 року № 1374 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew>
7. Сергій Корнилюк. Стратегічне планування розвитку регіонів – експертний аналіз [Електронний ресурс] / Сергій Корнилюк, Ірина Гудзь, Центр політичних студій та аналітики. – Режим доступу: <http://aedk.com.ua/uploads/source/>
8. The Global Competitiveness Index Analyzer 200972010 [Electron. resource]. – Access link: <http://gcr.weforum.org/>.
9. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 25.10.2016 № 1785 Порядок моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
10. Загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм від 10.12.2010 № 1536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>

Рецензент: к.е.н., професор Зубілевич С. Я. (НУВГП)

Miklukha O. L., Candidate of Economics, Associate Professor
(National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

FINANCING PROBLEMS OF REGIONS ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROGRAMS AND THEIR INDICATORS

The possibilities and problems of financing strategic programs for the economic and social development of the regions are explored. The estimation of features of development and monitoring of the Strategy on the example of the Rivne region is given. Approaches to the formation of economic indicators as an important component of the program are defined. The proposals for improving the programs of economic and social development of the regions are developed. Keywords: sources of financing, indicators, monitoring, program of economic and social development of the region, strategy.

Миклуха О. Л., к.э.н., доцент (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ИХ ИНДИКАТОРЫ

Исследованы возможности и проблемы финансирования стратегических программ экономического и социального развития регионов. Дана оценка особенностей разработки и мониторинга Стратегии на примере Ровенской области. Определены подходы к формированию экономических индикаторов как важной составляющей программы. Разработаны предложения по совершенствованию программ экономического и социального развития регионов. *Ключевые слова:* источники финансирования, индикаторы, мониторинг, программа экономического и социального развития региона, стратегия.
